



Cessão de Exploração: Análise da Proposta de Regulamento

*Será que é uma ferramenta adequada para aumentar
o investimento e desenvolvimento de terrenos
subutilizados?*

Nampula, 9 September 2014



*Apresentado por: Ian M. Rose,
USAID/SPEED Consultant*



Contexto no actual quadro jurídico

- *A terra em Moçambique e propriedade do Estado.*
- Os cidadãos, os estrangeiros, as comunidades e as pessoas jurídicas podem adquirir o direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) para diferentes períodos (Prazos)
- *A Transferência de DUAT é: automático para prédios urbanos, mas requer autorização prévia do governo para prédios rústicos*
- *O Governo exigê um de Plano de Exploração (essencialmente sem exceções)*
- *Aproximadamente menos de 5% das parcelas estão registadas formalmente com títulos de DUAT*
- *Direitos costumeiros são reconhecidos pela Lei de Terras*



Análise Econômica do Regime Jurídico

Modelo Económico Clássico:

- Transferência irrestrita acabará por colocar a terra sob o controle do usuário melhor posicionada para desenvolver a terra para o uso, assim permitido mais produtividade.
- "A mão invisível do mercado" mais eficiente do que um regulamento super-imposta de cima (pelo estado).

Modelo Orientada pelo Estado

- A Confiança dada ao governo para alocar a terra. Trata-se - em parte - a origem subjacente de recursos da lei de terras Moçambique, tais como: transferência de acesso restrito; Plano de Exploração.

Transferência irrestrita - e não "propriedade" - o que importa!

- O "Dono" da terra na EUA é que deve pagar impostos sobre a propriedade e sempre enfrenta expropriação por utilidade pública. Isso não é necessariamente diferente de, um direito de arrendamento que é: renovável, seguro ao longo prazo e transferível.



"Declaração do Problema"

- *O grau de subjetividade do governo no processo de aprovação de transferência (de terra rural) e que impede o investimento*
- *O titular deve estar em conformidade com o “plano de exploração”, a menos que haja uma desculpa justificável, oportunidade para a subjetividade em relação aos dois aspectos.*
- *Se a transferência não for aprovado, o titular pode perder o seu investimento.*
- *São as restrições na transferabilidade da terra, combinado com a exigência do plano de exploração, que impede investimento.*
- *O regime de aprovação prévio apresenta risco não apenas por causa de oportunidades para criar possibilidades de “rent-seeking”, mas também, de certa forma, por causa de escritórios governamentais com fracos recursos e capacidade.*



Será que os limites nas transferências de terra provocam situações de subdesenvolvimento

Sem estudos e análise muito mais detalhados, só podemos dizer *talvez*..

Não devemos exagerar o obstáculo, porque:

- a) Investidores experientes e sofisticados podem adquirir terra através de uma entidade corporativa e efetivamente podem transferir os direitos de terceiros, por via da venda das ações da empresa;
- b) Investidores experientes podem criar Planos de Exploração com menos detalhes, ao em vez de mais detalhes, permitindo flexibilidade, mais tarde;
- c) Fatores completamente independentes de transmissibilidade podem explicar os tracos subdesenvolvidos de terra, tais como: (i) A falta de infra-estrutura para transportar mercadorias para o mercado; (ii) Adequação de terras (qualidade e localização) para uso produtivo em relação à concorrência; (ii) falta de confiança no sistema judicial para resolver disputas; etc.



Objetivo de um regulamento de Cessão de Exploração bem elaborado do ponto de vista econômico:

1. Baixa os custos de transferência de direitos de uso da terra (mesmo se apenas forem temporários), melhorando assim o ambiente propício para investimentos.
2. Efectivamente cria um mercado de arrendamento de terras, que é cada vez mais visto como um instrumento que permite alocação através de mercado livre como faria um mercado de propriedade da terra.



Política da Terra / Processo de Reforma Legal

- Iniciativas de reforma jurídica, são canalizadas através dos Fórumes de Consulta Sobre Terras (FCT), que foram criados pelo *Conselho de Ministros* em um decreto de 2010 e é presidido pela *Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF)*.
- A necessidade de implementação de regulamentos para esclarecer o mecanismo da Cessão de Exploração tem sido levantada em vários *Fórum de Consulta de terras – FCTs*. Com financiamento da FAO, um consultor foi contratado para elaborar uma proposta, que foi discutida em sessões dos Grupos de Reflexão do Fórum de Consulta sobre Terras (GRFCT). Em Março 2014, a DNTF solicitou comentários sobre o “*draft*” aos interessados “Stakeholders”.
- Em Junho 2014, uma reunião do GRFCT foi realizada para discutir os comentários (inclusive os que constem no relatório da SPEED), e o consultor GAO produziu outro “*draft*” do projecto em Julho de 2014.



Em uma Cessão de Exploração as entidades que entram em negociação são:

O Cedente (titular DUAT original e cedente dos direitos)

O Cessionario (cessionário de direitos, investidor)

Principais Categorias de Prédios

1. Prédios Rústicos de Privados detentores do título de DUAT

2. Terras de comunides locais em áreas rurais

3. Terras de titulares de DUATs de individuais através de ocupação de boa-fé ou segundo normas costumeiras (rural)

4. Prédios Urbanas

Sera que número de aprovações (e correspondente subjetividade) reduziu na regulação Cessão de Exploração, em comparação com uma aplicação DUAT original ou com pedidos de transferências?

- Em March 2014 foi lançado pela DNTF um draft dos documentos para comentários: **Observação**-não de forma significativa..
- Em Julho de 2014, o draft, que o consultor da FAO apresentou após a consulta de GRFCT em 20 de junho de 2014: **Observação**-sim.

Detentores privados do título de DUAT de prédios rústicos

Requisitos processuais para Cessão De E.	Março 2014	Documento Revisto em Julho	Recomendar
Autorização do Governador, Ministro de Agr ou CM (de acordo com a dimensão das parcelas)	Sim	Sim	SPGC (<i>Serviços Províncias de Geografia e Cadastro</i>)
Título provisório ou definitivo	Só definitivo	Definitivo ou provisório	Definitivo ou provisório
Parcel Demarcada	Sim	Sim	Sim
Re-Submissão do Plano de Exploração	Sim	Só se mudou	Só se mudou
Parecer Técnico	muitos	menos	Minimal
Sim	Sim	Não	Não

Privados detentores do título de DUAT de prédios rústicos

Requisitos processuais para Cessão de Exploração	Março 2014	Documento Revisto em Julho	Recomendar
Prévio registo com o Registo Predial	Sim	Não	Não
C de E celebrados por escritura publica	Sim	Sim	Sim
Prazo máximo de 10 anos, a renováveis 3 vezes (30 anos) ou 1 ano Prazo renováveis 10 vezes (10 anos)	mesma	mesma	alongar
Não permitido nos 3 anos finais de prazo de DUAT	Mesma	mesma	Eliminar a restrição



Impacto esperado por terras de titulares privados de DUAT (em vez de comunidade)

- Pequeno – a não ser que os procedimentos tornam-se simplificados como na revisão pendente.
- Maior impacto nos casos em que o titular do direito não deseja transferir o DUAT (mesmo se pudesse), mas precisa de parceiro / investidor, sem dar a ele/ela o controle permanente. Parceiro / investidor tem a segurança de que seus interesses serão registrados em cadastro no SPGC e registo predial.
- Pequenos proprietários também podem se beneficiar sendo eles mais propensos a ter títulos de propriedade em seu nome pessoal, e não através de pessoa jurídica.
- No projecto de revisão, para os detentores de DUAT informais: só precisa de ter o DUAT formalizado, nem todos os outros documentos. (E não conversão ao processo PEDIDO DUAT, como o projecto original continha).



Lotes Urbanos previsto para o Desenvolvimento Residencial

- Tanto "prédios rústicos" e "Predios Urbanos" pode ocorrer em terra fora das jurisdições municipais, e ambas as categorias podem ocorrer em terra encontrada dentro jurisdições municipais
- Pedaco de terra desocupada dentro de uma jurisdição municipal seria um predio rustico, e estão sujeitos aos mesmos restrições à transmissibilidade.
- Original projecto de cessão de Exploração teria incluído parcelas vagas destinadas para o desenvolvimento residencial (tais como prédios de apartamentos), mas exclui-projecto de revisão (e nota que sao tratados separadamente)
- Incluindo desenvolvimento habitacional seria útil, pois reduz o risco para o colaborador, dando-lhe uma atribuição temporária registrada de DUAT.
- E tambem seria importante clarificar o tratamento para projectos turisticos (para que sejam incluidos)

Comunidades Locais

Considerações especiais:

- *Consentimento (o FPIC - livre, prévia e consentimento informado)*
 - *Compliance (após a transação) Monitoramento*
-
- ❖ RLT é explícito que C de E "... Depende de consentimento dos SEUS Membros" [art. 15 (4)].
 - ❖ Projecto de marco: incluir uma referência ao "consentimento da respectiva Comunidade"
 - ❖ Enquanto aguarda projecto: nenhuma referência ao consentimento da comunidade



DUAT dos membros da comunidade, em princípio, são muito fortes: os direitos de co-título.

Procedimento aplicavel para pedidos de DUATs de terceiros (que pode afectar terra de comunidade local):

RLT originalmente especificado 3-9 membros da comunidade, além de ocupantes / titulares de vizinhos, assinaria minutos de consulta

- 2010 Decreto e 2011 Diploma Ministerial: assinatura de consulta pelo Conselho Consultivo, em duas fases

Anéxo Técnico de RLT – Delimitação de Terra de Comunidade Local:

Acta de consulta assinado por 3-9 membros da comunidade "escolhida em reuniões públicas"

Lei de Terras do artigo 30: "os mecanismos de representação" das comunidades locais seriam estabelecidas em lei futuro



Recomendações - Terra de Comunidades Locais

- As consultas comunitárias – esclarecer o processo
- Membros/Representantes de Comunidade (e não apenas membros de Conselhos Consultivos) deve assinar a documentação
- Padrões mínimos para a representação da Comunidade
- Delimitação de toda area da comunidade é suficiente, mas a área afetada por C de E deve ser demarcada
- Regime fortalecido de monitoramento

Recomendações para Cessão de Exploração: DUATs privados

- Aprovação de Cessão de Exploração a nível SPGC
- Não devia haver a necessidade de resubmissão do Plano de Exploração, se o mesmo não foi substancialmente alterado
- Permitido nos casos em que cedente tem um DUAT provisório ou definitivo
- Alongar prazo inicial (i.e. mais de 10 anos)
- Não devia haver novo “editais”
- Nenhuma reserva prévia exigida com registo predial (mas necessário depois)
- Permitido durante os últimos 3 anos



Recomendações sobre o Relacionado Regime Jurídico

- Alterar RLT 15 (4) para permitir C d E para ser aprovado somente ao nível SPGC
- Solte requisitos para o plano de exploração (pode exigir a alteração do Art LT. 19). Conte com instrumentos de zoneamento
- Homologação concedida sem a aprovação explícita do governo em determinado período de tempo (projecto pendente incorpora este conceito para o Parecer técnico). 2012 Comunicado sobre para transferências de DUATs em parcelas < 10 ha chamadas para linha do tempo total de 75 dias, mas sem consequências para o não cumprimento prazo
- Harmonizar procedimentos das consultas comunitarias
- Orientações técnicas sobre as normas de demarcação (padrões diferentes para as áreas rurais e urbanas)
- Coordenação de DNTF / SPGC cadastros com registo predial (criar "Cadastro Nacional de Terras" referenciados no LT art. 5.



Obrigado! Thank you!

